

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Deskripsi Teoritik

1. Kebijakan Publik

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misal seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu (Winarno, 2007:16). Kebijakan (*policy*) berbeda dengan kebijaksanaan, karena kebijaksanaan merupakan perwujudan atau pelaksanaan aturan yang telah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh pejabat yang berwenang. *Public* atau publik adalah masyarakat itu sendiri, yang selayaknya diurus, diatur, dan dilayani oleh pemerintah sebagai administrator, tetapi juga sekaligus bertindak sebagai penguasa dalam pengaturan hukum tata negaranya (Syafi’ie, 2006:104).

Menurut William N. Dunn (Syafi’ie, 1997:107), kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

Pernyataan Winarno dan Dunn mengenai kebijakan publik ini diartikan sebagai pilihan-pilihan tindakan yang saling berkaitan, dibuat

oleh lembaga atau pejabat pemerintah yang berhubungan dengan tugas-tugas pemerintahan, yaitu berbagai persoalan publik yang merupakan tanggungjawab pemerintah. Serangkaian pilihan tindakan tersebut diputuskan sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan pemerintah dalam hal yang bersangkutan karena setiap tindakan selalu dipengaruhi dengan ancaman maupun peluang di sekitarnya. Dengan demikian, kebijakan yang diusulkan tersebut bertujuan untuk menggali potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada.

Program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalulintas yang dicanangkan Korlantas Polri ini merupakan salah satu bentuk kebijakan publik karena program tersebut merupakan tindakan yang dibuat lembaga pemerintah yaitu Korlantas Polri dengan tujuan dapat mengurangi atau menekan jumlah kecelakaan lalu lintas sehingga dapat meningkatkan kenyamanan masyarakat khususnya para pengendara kendaraan di jalan raya. Selain itu kebijakan ini juga bertujuan untuk dapat mendorong kemajuan kehidupan bersama. Program ini dipilih untuk dapat memecahkan fenomena tingkat kecelakaan lalu lintas yang tinggi.

2. Efektivitas

Menurut Prihartono (2012 : 37), efektivitas diartikan sebagai tingkat keberhasilan mencapai sasaran. Sasaran diartikan sebagai keadaan atau kondisi yang diinginkan. Sedangkan efisiensi adalah

perbandingan terbaik antara *input* dan *output*, atau sering disebut ratio *input* dan *output*. Menurut Richard M. Steers (1985), efektivitas yang berasal dari kata efektif, yaitu suatu pekerjaan dikatakan efektif jika suatu pekerjaan dapat menghasilkan satu unit keluaran (*output*). Suatu pekerjaan dikatakan efektif jika suatu pekerjaan dapat diselesaikan tepat pada waktunya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Melalui beberapa kriteria yang telah disebutkan tadi, menjelaskan bahwa pada dasarnya pelaksanaan suatu program juga merupakan suatu proses belajar bagi para pelaksana sendiri. Selain itu juga proses pelaksanaan program yang dilakukan pemerintah semestinya mengarah ke peningkatan kemampuan masyarakat dan juga dipandang sebagai usaha penyadaran masyarakat.

Katz dan Kahn (dalam Steers 1958 : 8) mendefinisikan efektivitas sebagai usaha mencapai keuntungan maksimal bagi organisasi dengan segala cara, di sini ada dua faktor yang di anggap paling penting dalam penentuan efektivitas. Pertama konsep efisiensi, yakni sebagai perbandingan antara masukan, keluaran, energi, dan mengajukan argumentasi bahasa penyelesaian atau pemecahan ekonomis dan teknis dalam masalah organisasi. Kedua efektivitas politis, yakni sebagai usaha-usaha jangka pendek untuk memaksimalkan keuntungan untuk organisasi melalui transaksi dan pertukaran yang menguntungkan baik dengan para anggota organisasi atau dengan pihak luar organisasi

Steers (1977) dalam Sutrisno (2010 : 148) mengemukakan ada empat kelompok variabel yang berpengaruh terhadap efektivitas organisasi, yaitu :

- a. Karakteristik organisasi, termasuk struktur organisasi dan teknologi,
- b. Karakteristik lingkungan, termasuk lingkungan ekstern dan intern,
- c. Karakteristik karyawan, yang meliputi keterikatan pada organisasi dan prestasi kerja,
- d. Kebijakan praktik manajemen.

Robbin (1994 : 57) mengemukakan hasil penelitian yang dilakukan Peters dan Waterman (1982) terhadap perusahaan besar seperti IBM, Du Pont, 3M, McDonald, serta Procter dan Cambia ditemukan delapan karakteristik yang menunjukkan efektifitas suatu organisasi, yaitu (dalam Siswanto, 2010 : 108) :

- a. Mempunyai bias terhadap tindakan dan penyelesaian pekerjaan,
- b. Selalu dekat dengan para pelanggan agar dapat mengerti secara penuh kebutuhan pelanggan,
- c. Mereka memberi para karyawan mereka suatu tingkat ekonomi yang tinggi dan menumpuk semangat kewirausahaan (*entrepreneur spirit*),
- d. Berusaha meningkatkan produktivitas lewat partisipasi para karyawannya,
- e. Para karyawan mengetahui apa yang diinginkan perusahaan dan para manajer terlibat aktif pada masalah di semua tingkat,
- f. Mereka selalu dekat dengan usaha yang mereka ketahui dan pahami,

- g. Memiliki struktur organisasi yang luwes dan sederhana dengan jumlah orang yang minimum dalam aktivitas staf pendukung,
- h. Menggabungkan kontrol yang ketat dan desentralisasi untuk mengamankan nilai inti perusahaan dengan kontrol yang longgar di bagian lain untuk mendorong pengambilan resiko serta inovasi.

3. Indikator Efektifitas Implementasi Program

Dalam pelaksanaan program atau kegiatan sebuah organisasi sangat perlu untuk mengukur atau mengetahui sejauh mana langkah efesiensi dilakukan dalam organisasi tersebut. Keberhasilan organisasi pada umumnya diukur dengan konsep efektivitas, namun banyak terdapat perbedaan dari para pakar yang menggunakannya. Sebab utamanya adalah tidak adanya kesamaan pendapat karena banyaknya ukuran efektivitas yang dapat digunakan.

Sutrisno (2010 : 149) juga mengemukakan hal-hal yang perlu diperhatikan agar tercapai efektivitas organisasi baik untuk jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang dengan mempertimbangkan kriteria-kriteria yang menjadi ukuran efektivitas organisasi, yaitu sebagai berikut:

- a. **Produksi (*production*)**
Produksi barang maupun jasa menggambarkan kemampuan organisasi untuk memproduksi barang ataupun jasa yang sesuai dengan permintaan lingkungannya. Ukuran produksi ini akan meliputi keuntungan penjualan, jangkauan pasar, pelanggan yang dilayani dan sebagainya.

- b. Efisiensi (*efficiency*)
Ini berhubungan secara langsung dengan keluaran yang dikonsumsi oleh pelanggan. Agar organisasi bisa bertahan perlu memperhatikan efisiensi. Ukuran efisiensi melibatkan tingkat laba, modal atau harta, biaya per unit, penyusutan, depresiasi dan sebagainya.
- c. Kepuasan (*satisfaction*)
Banyak manajer berorientasi pada sikap untuk dapat menunjukkan sampai seberapa jauh organisasi dapat memenuhi kebutuhan para karyawannya, sehingga mereka dapat merasakan kepuasannya dalam bekerja. Hal ini dilakukan manajer dengan pencarian keuntungan yang optimal. Yang dimaksud optimal yaitu pencapaian tujuan yang diselaraskan dengan kondisi organisasi demi kelangsungan usahanya.
- d. Adaptasi (*adaptiveness*)
Kemampuan adaptasi ialah sampai seberapa jauh organisasi mampu menerjemahkan perubahan-perubahan intern dan ekstern yang ada, kemudian akan ditanggapi oleh organisasi yang bersangkutan, kemampuan adaptasi ini sifatnya lebih abstrak di banding dengan masalah yang lain seperti produksi, keuangan, efisiensi, dan sebagainya. Walaupun demikian, tetapi bisa diamati dari hasil penelitian. Jika organisasi tidak bisa menyesuaikan diri, maka kelangsungan hidup bisa terancam.
- e. Perkembangan (*development*)
Perkembangan merupakan suatu fase setelah kelangsungan hidup terus (*survive*) dalam jangka panjang. Untuk itu organisasi harus bisa memperluas kemampuannya, sehingga bisa berkembang dengan baik dan sekaligus akan dapat melewati fase kelangsungan hidupnya. Usaha pengembangan kemampuan tersebut seperti program pelatihan bagi karyawan. Dari pengembangan kemampuan organisasi diharapkan dapat mengembangkan organisasinya dengan baik untuk sekarang maupun yang akan datang.

Selain itu terdapat beberapa pengukuran efektivitas kebijakan publik. Bryant dan White dalam Samodra Wibawa, dkk (1994:65) mengusulkan beberapa kriteria selain tujuan dan target untuk dapat mengukur efektivitas implementasi program sebagai berikut :

- a. Waktu pencapaian.

- b. Tingkat pengaruh yang digunakan.
- c. Perubahan perilaku manusia.
- d. Pelajaran yang diperoleh dari pelaksanaan proyek.
- e. Tingkat kesadaran manusia akan kemampuan dirinya.

Selanjutnya Steers dalam Sutrisno (2010 : 133), mengemukakan pendapat bahwa hal terbaik dalam meneliti efektivitas ialah memperhatikan secara serempak tiga buah konsep yang saling berkaitan, yaitu :

- a. Optimalisasi tujuan.

Dengan rancangan optimalisasi tujuan-tujuan memungkinkan dikenalnya bermacam-macam tujuan, meskipun tampaknya saling bertentangan. Dalam kaitannya dengan optimalisasi tujuan efektivitas itu dinilai menurut ukuran seberapa jauh organisasi berhasil mencapai tujuan-tujuan yang layak dicapai yang satu sama lain saling berkaitan.

- b. Perspektif sistem.

Menggunakan sistem terbuka maka perhatian lebih diarahkan pada persoalan-persoalan mengenai saling hubungan, struktur, dan saling ketergantungan satu sama lain. Dalam sistem ini mencakup 3 komponen utama yaitu *input*, *output*, dan proses. Sebagai sistem, suatu organisasi menerima *input* dari lingkungannya kemudian memprosesnya, dan kemudian memberikan *output* pada lingkungannya. Tanpa adanya *input* dari lingkungannya maka tidak

akan ada *output* kepada lingkungannya dan otomatis maka suatu organisasi akan mati.

c. Tekanan pada segi perilaku manusia dalam susunan organisasi.

Perilaku manusia dalam organisasi digunakan karena atas dasar realitanya bahwa tiap-tiap organisasi dalam mencapai tujuannya selalu menggunakan perilaku manusia sebagai alatnya. Karena faktor manusia itulah suatu organisasi dapat efektif atau bias menjadi tidak efektif.

Menurut Prihartono (2012 : 37), efektivitas diartikan sebagai tingkat keberhasilan mencapai sasaran. Sasaran diartikan sebagai keadaan atau kondisi yang diinginkan. Sedangkan efisiensi adalah perbandingan terbaik antara *input* dan *output*, atau sering disebut ratio *input* dan *output*. Ada beberapa pendekatan untuk mengukur efektivitas, yaitu :

a. Pendekatan Sumber (*System Resource Approach*)

Organisasi dapat memperoleh berbagai macam sumber yang dibutuhkan dan memelihara sistem organisasi dalam kondisi mampu dan sumber daya yang diperoleh dari lingkungan.

b. Pendekatan Proses (*Process Approach*)

Hal ini merupakan efektivitas organisasi sebagai efisiensi dan kondisi dari organisasi secara internal.

c. Pendekatan Sasaran (*Goal Approach*)

Pengukuran sasaran menjadi sulit karena ada bermacam-macam sasaran, antara lain *operative goal* dan sasaran resmi. Juga bermacam-macam *output* yang dihasilkan.

d. Pendekatan Gabungan

Pendekatan kontingensi mengadakan pengukuran efektivitas secara menyeluruh, yaitu :

- 1) Oleh kelompok birokrat organisasi
- 2) Oleh kelompok karyawan
- 3) Oleh kelompok saham
- 4) Oleh kelompok bahan dan peralatan
- 5) Oleh kelompok pemilik atau *owner*

Menurut Riant Nugroho (2012:107) pada dasarnya ada “lima tepat” yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan, yaitu:

a. Tepat Kebijakan.

Ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal dapat memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Sisi kedua kebijakan adalah apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan. Sisi ketiga adalah, kebijakan tersebut dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakannya.

b. Tepat Pelaksanaan.

Aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah saja. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Kebijakan-kebijakan yang bersifat monopoli sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat sebaiknya diselenggarakan pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat sebaiknya diselenggarakan oleh masyarakat.

c. Tepat Target.

Ketepatan disini berkenaan dengan tiga hal. Pertama, target yang diintervensi sesuai dengan apa yang telah direncanakan, tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, dan tidak bertentangan dengan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua, target tersebut dalam kondisi siap untuk diintervensi atau tidak. Ketiga, intervensi implementasi kebijakan tersebut bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya.

d. Tepat Lingkungan.

Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu lingkungan kebijakan dan lingkungan eksternal kebijakan. Lingkungan kebijakan yaitu interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Kemudian

lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas *public opinion*, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan; *interpretive institution* yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, kelompok kepentingan, dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan; *individuals*, yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

e. Tepat Proses.

Secara umum, implementasi kebijakan publik terdiri atas tiga proses, yaitu :

- 1) *Policy acceptance*. Di sini publik memahami kebijakan sebagai sebuah “aturan main” yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah memahami kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
- 2) *Policy adoption*. Di sini publik menerima kebijakan sebagai sebuah “aturan main” yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah menerima kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
- 3) *Strategic readiness*. Di sini publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, di sisi lain birokrat pelaksana siap menjadi pelaksana kebijakan.

Dari berbagai macam indikator efektivitas implementasi program yang diungkapkan oleh para pakar di atas, peneliti memilih untuk menggunakan pendapat yang dikemukakan oleh Nugroho (2012). Peneliti memilih menggunakan teori tentang pengukuran efektivitas implementasi program yang dikemukakan oleh Nugroho tersebut karena dipandang sesuai, lebih tepat dan lebih mampu mengukur efektivitas program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalulintas Ditlantas Polda DIY dalam upaya menekan jumlah kecelakaan lalu lintas di Yogyakarta.

Kelima indikator ini dipilih dengan alasan bahwa indikator-indikator ini dirasa telah mewakili dari beberapa indikator yang banyak digunakan untuk menilai efektivitas implementasi suatu kebijakan publik dari dalam dan luar organisasi. Dalam pendapat Nugroho bahwa “Tepat Kebijakan” di sini adalah melihat bagaimana ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal dapat memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Kedua, kebijakan dilihat dari apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan. Ketiga, apakah kebijakan tersebut dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakannya. Dalam hal ini melihat bagaimana apakah Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalu lintas yang dilaksanakan oleh Ditlantas Polda DIY dapat menekan jumlah kecelakaan yang terjadi. Ditlantas Polda DIY sebagai

lembaga yang memiliki wewenang dalam melaksanakan program tersebut.

Kemudian tepat pelaksanaan, digunakan sebagai indikator efektivitas implementasi yang berkaitan dengan aktor implementasi kebijakan yang tidaklah hanya pemerintah saja. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Kebijakan-kebijakan yang bersifat monopoli sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat sebaiknya diselenggarakan pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat sebaiknya diselenggarakan oleh masyarakat. Dalam hal ini aktor dalam program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalulintas membutuhkan interaksi sebuah organisasi dengan pihak luar atau masyarakat yang sebagai sasaran dari program-program atau jasa yang dibuat oleh Ditlantas Polda DIY. Ditlantas Polda DIY bekerjasama dengan dinas-dinas terkait yang telah ditetapkan dalam Instruksi Presiden Nomor 4 tahun 2013. Lingkungan digunakan sebagai input yang kemudian diproses oleh Ditlantas Polda DIY sehingga menghasilkan output untuk masyarakat dan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh pusat yaitu dapat menekan jumlah kecelakaan yang terjadi di jalan raya.

Tepat target, yang dikemukakan oleh Nugroho dalam hal menekan jumlah kecelakaan di Yogyakarta, ditekankan pada kondisi masyarakat Yogyakarta khususnya pengendara pengguna jalan raya. Pertama, target yang diintervensi sesuai dengan apa yang telah direncanakan, tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, dan tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua, target tersebut dalam kondisi siap untuk diintervensi atau tidak. Ketiga, intervensi implementasi kebijakan tersebut bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya. Keberhasilan program akan berhasil atau bahkan gagal tergantung dari para anggota kepolisian yang memegang tanggung jawab tersebut.

Kemudian tepat lingkungan di sini ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu lingkungan kebijakan dan lingkungan eksternal kebijakan. Lingkungan kebijakan yaitu interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Kemudian lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas *public opinion*, yaitu persepsi publik atau masyarakat akan Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalulintas; *interpretive instution* yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, kelompok kepentingan, dalam menginterpretasikan Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalulintas tersebut; *individuals*, yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting seperti anggota IMI (Ikatan Motor

Indonesia) dalam menginterpretasikan Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalulintas.

Tepat proses yang terahir dikemukakan oleh Nugroho secara umum, implementasi kebijakan publik terdiri atas tiga proses, yaitu :

- 1) *Policy acceptance*. Di sini publik memahami kebijakan sebagai sebuah “aturan main” yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah memahami kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan. Ditlantas Polda DIY memahami program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalulintas yang telah dibuat oleh Korlantas Polri yang kemudian akan dilakukan di setiap daerah di Indonesia untuk dapat menekan jumlah kecelakaan lalu lintas.
- 2) *Policy adoption*. Di sini publik menerima kebijakan sebagai sebuah “aturan main” yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah menerima kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan. Ditlantas Polda DIY menerima program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalulintas yang telah dibuat oleh Korlantas Polri yang kemudian akan dilakukan di setiap daerah di Indonesia untuk dapat menekan jumlah kecelakaan lalu lintas.
- 3) *Strategic readiness*. Di sini publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, di sisi lain birokrat pelaksana siap menjadi pelaksana kebijakan. Ditlantas Polda DIY melaksanakan program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalulintas yang telah dibuat oleh Korlantas Polri, disamping itu dalam pelaksanaannya

anggota polisi juga sebagai pelopor untuk mencontohkan tertib dalam berlalulintas.

Efektivitas Program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalulintas yang dilaksanakan oleh Ditlantas Polda DIY adalah tingkat keberhasilan dari Ditlantas Polda DIY dalam mencapai sasaran yaitu menekan jumlah kecelakaan lalu lintas khususnya yang terjadi di Yogyakarta. Dan peneliti menggunakan indikator yang dikemukakan oleh Nugroho, yaitu :

- a. Tepat Kebijakan, mencakup kebijakan apa saja dan program-program apa saja yang dibuat oleh oleh Ditlantas Polda DIY guna mendukung pelaksanaan program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalulintas.
- b. Tepat Pelaksanaan, mencakup aktor-aktor pelaksanaan kebijakan tersebut dan pembagian tugas serta wewenangnya dalam pelaksanaan program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalulintas.
- c. Tepat Target, mencakup sasaran program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalulintas dan sifat program tersebut, apakah baru atau lama atau memperbaharui yang sudah ada sebelumnya.
- d. Tepat Lingkungan, mencakup interaksi internal dan eksternal dalam pelaksanaan program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalulintas.

- e. Tepat Proses, mencakup pemahaman publik, repon publik, dan pelaksanaan terkait program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalulintas.

4. Lembaga atau Institusi Direktorat Lalu Lintas Polisi Daerah (Ditlantas Polda) Daerah Istimewa Yogyakarta

Istilah “lembaga”, menurut Ensiklopedia Sosiologi diistilahkan dengan “institusi” sebagaimana didefinisikan oleh Macmillan adalah merupakan seperangkat hubungan norma-norma, keyakinan-keyakinan, dan nilai-nilai yang nyata, yang terpusat pada kebutuhan-kebutuhan sosial dan serangkaian tindakan yang penting dan berulang. Sementara Sulaeman Taneko mendefinisikan institusi dengan adanya norma-norma dan kebutuhan-kebutuhan masyarakat dalam institusi tersebut. Institusi merupakan pola-pola yang telah mempunyai kekuatan tetap dan aktivitas untuk memenuhi kebutuhan haruslah dijalankan atas atau menurut pola-pola itu.

Dalam hal ini, Ditlantas Polda Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan lembaga yang berwenang dan bertanggung jawab dalam kelancaran, kenyamanan, dan keamanan lalu lintas. Seperti yang telah disebutkan dalam latar belakang, Ditlantas Polda adalah Badan Staf dan pelaksanaan di tingkat Polda yang bertugas membina dan menyelenggarakan fungsi Lalu Lintas Kepolisian yang mendukung pelaksanaan Operasi Kepolisian tingkat Kewilayahan. Ditlantas Polda

DIY sangat berperan penting dalam usaha menertibkan lalu lintas yang padat di Yogyakarta itu sendiri.

5. Kecelakaan lalu lintas

Menurut Undang Undang No.22 Tahun 2009 Pasal 1 butir 24, Lalu Lintas Angkutan Jalanraya (LLAJ), kecelakaan lalu lintas adalah suatu peristiwa di atau tanpa pengguna jalan lain yang mengakibatkan korban manusia dan / atau kerugian harta benda.

Kecelakaan lalu lintas itu disebabkan banyak faktor. Bisa karena jarak antar kendaraan yang terlalu dekat, rem blong atau tidak pakem, maupun kurang hati-hatian dan ketidakwaspadaan pengendara dan pengemudi. Ketiga hal di atas merupakan faktor utama penyebab terjadinya kecelakaan lalu lintas di jalan raya.

Dalam Pasal 231 Undang-undang No.22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menjelaskan pengemudi kendaraan bermotor yang terlibat kecelakaan lalu lintas wajib :

- a. Menghentikan kendaraan yang di kemudikannya.
- b. Memberikan pertolongan kepada korban.
- c. Melaporkan kecelakaan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia terdekat.
- d. Memberikan keterangan yang terkait dengan kejadian kecelakaan.

6. Faktor Pendukung dan Penghambat Efektifitas Implementasi Program Ditlantas dalam Menekan Jumlah Kecelakaan.

Menurut Googin, Bowman, O'Toole dan Lester (1990), membedakan implementasi kedalam tiga generasi. Generasi pertama dapat diamati dengan melihat implementasi sebagai suatu bentuk pelaksanaan yang sangat bersifat *Top Down* dimana penilaiannya telah ditetapkan. Generasi kedua, merupakan reaksi terhadap kelemahan generasi pertama, yang bersifat *Buttom Up* dimana eksistensi jaringan kerja para aktor, termasuk tujuan, strategi dan aksi mereka ikut diperhitungkan. Dalam implementasi generasi ketiga, pusat perhatian diarahkan kepada pelaksanaan dan keberhasilannya. Kegagalan dalam pelaksanaan dilihat sebagai produk dari desain yang kurang memperhitungkan berbagai faktor yang bakal berpengaruh dalam pelaksanaan. Sedangkan menurut Gow dan Mors, dalam implementasi kebijakan terdapat berbagai hambatan, baik dari luar maupun dari dalam antara lain hambatan politik, ekonomi, dan lingkungan; hambatan institusi; ketidak mampuan SDM di bidang teknis dan administratif; kekurangan dalam bantuan teknis; kurang desentralisasi dan partisipasi; pengaturan waktu (*timing*); sistem informasi yang kurang mendukung; perbedaan agenda dan tujuan antar aktor; dukungan yang berkesinambungan (Keban, 2008:77).

Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi program tersebut, dapat menjadi beberapa faktor pendukung dan

penghambat efektivitas. Namun dalam hal ini peneliti tidak sepenuhnya menggunakan faktor-faktor tersebut, peneliti hanya membahas teknologi, sarana, dan prasarana serta Sumber Daya Manusia (SDM) yang merupakan faktor pendukung efektifitas implementasi program yang dilakukan oleh Ditlantas Polda DIY karena dapat menunjang pelaksanaan tugas dari Ditlantas Polda DIY. Kemudian kualitas SDM dan pengetahuan serta kemampuan masyarakat yang rendah sebagai faktor penghambat dari efektivitas implementasi program yang dilakukan oleh Ditlantas Polda DIY dalam menekan jumlah kecelakaan lalu lintas khususnya di Yogyakarta. Faktor-faktor tersebut dipilih peneliti karena dianggap sesuai dengan tema dan kondisi yang terjadi di lapangan.

Dalam pelaksanaan efektivitas program yang dilakukan oleh Ditlantas Polda DIY dalam menekan jumlah kecelakaan yang terjadi di Yogyakarta, Ditlantas Polda DIY dihadapkan dengan beberapa faktor pendukung dan penghambat. Faktor pendukung antara lain :

a. Teknologi, sarana, dan prasarana.

Ditlantas Polda DIY telah memiliki teknologi yang canggih. Dengan teknologi tersebut Ditlantas dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Dengan sarana dan prasarana yang memadai mempermudah anggota kepolisian dalam bertindak untuk menangani hal-hal yang tidak diinginkan yang terjadi di masyarakat.

b. Sumber Daya Manusia (SDM).

Jumlah SDM yang banyak, tentunya mempermudah Ditlantas Polda DIY dalam meng-*cover* hal-hal yang dibutuhkan masyarakat khususnya kejadian-kejadian di jalan raya.

Namun di samping faktor pendukung tersebut, terdapat faktor yang menghambat efektifitas Ditlantas, antara lain :

a. Kualitas SDM dibidangnya.

Kualitas SDM yang dimaksud di sini adalah kemampuan anggota kepolisian dalam tanggap cepat akan hal terjadi di lapangan. Kesiapan siaga merupakan kunci dari tindakan yang diinginkan oleh masyarakat. Kemudian dengan menggunakan teknologi yang canggih, dibutuhkan anggota kepolisian yang harus dapat menggunakan teknologi tersebut secara maksimal, sudah tidak ada lagi anggota kepolisian yang tidak bisa mengoperasikan teknologi atau *gaptek*.

b. Pengetahuan dan kemampuan masyarakat yang rendah.

Pengetahuan bisa berarti pengetahuan akan jasa Ditlantas ataupun pengetahuan masyarakat tentang berkendara di jalan raya. Masih banyak masyarakat yang melanggar lalu lintas di jalan raya merupakan penyebab utama terjadinya kecelakaan yang terjadi di jalan raya. Rendahnya kesadaran masyarakat untuk mematuhi rambu-rambu dan tata tertib di jalan raya.

Sehingga faktor-faktor yang mendukung efektifitas implementasi program menurut peneliti yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah teknologi, sarana dan prasarana dan SDM yang dapat menunjang tugas dari Ditlantas Polda DIY untuk menekan jumlah kecelakaan. Sedangkan yang merupakan faktor penghambat adalah kualitas SDM yang mumpuni di bidangnya dan pengetahuan masyarakat yang rendah tentang berkendara, sehingga tujuan dari Ditlantas dapat tercapai sesuai yang diharapkan dan terwujudnya rasa aman dan nyaman bagi para pengendara kendaraan di jalan raya.

B. Penelitian Yang Relevan

Penelitian terhadulu yang relevan dengan penelitian ini yaitu pada skripsi Cintya Ayu Puspita Sari pada tahun 2010 yang berjudul "*Kinerja Kepolisian dalam Penanganan Kecelakaan Lalu Lintas (Studi Kasus di Polisi Resor Sukoharjo)*". Hasil penelitian yang didapat tentang kinerja penanganan Polisian Resor (Polres) Sukoharjo dalam menangani kasus kecelakaan yang terjadi di jalan raya. Dari hasil penelitian bahwa kinerja Polres Sukoharjo dalam penanganan kecelakaan secara garis besar belum dapat memberikan pelayanan yang memuaskan kepada masyarakat pengguna layanan. Penanganan kecelakaan lalu lintas oleh Polres Sukoharjo masih belum optimal, meskipun kemampuan yang dimiliki petugas dalam melakukan penanganan kecelakaan telah dapat memenuhi keinginan masyarakat pengguna layanan. Masih terdapat keluhan di masyarakat yaitu kurang

cepatnya kedatangan petugas kepolisian dalam mendatangi tempat kejadian perkara (TKP).

Dilihat dari bidang kajiannya, jika penelitian milik Cintya Ayu melihat Kinerja dari Polres Sukoharjo dalam penanganan kecelakaan lalu lintas, sedangkan peneliti akan meneliti tentang efektivitas implementasi program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalu lintas yang dilaksanakan oleh Ditlantas Polda DIY dalam menekan jumlah kecelakaan yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Tri Laksono Agus Susilo pada tahun 2011 yang berjudul *“Efektivitas Program Responsible Riding yang Dibuat oleh Kepolisian Untuk Menekan Tingkat Kecelakaan dan Pelanggaran Bagi Pengendara Roda Dua (Studi di Satlantas Polres Madiun)”*. Hasil penelitian ini berisi tentang jajaran Kepolisian Polrestabes Surabaya pada umumnya dan Anggota satlantas Polrestabes Surabaya pada khususnya, pada tahun 2012-2013 ini telah berusaha meningkatkan kinerjanya sebagai abdi masyarakat. Program *Safety Riding* sejak dilaksanakan pada tahun 2005 hingga sekarang telah banyak memberikan manfaat, mampu memberikan pengetahuan kepada masyarakat, pengguna jalan, pengendara serta mampu menekan angka kecelakaan di wilayah Surabaya. Selain bertugas mengatur arus lalu lintas supaya lancar, polisi lalu lintas juga berperan memberikan arahan, mensosialisasikan program *Safety Riding*, mengingatkan kelengkapan berkendara, mengingatkan akan keselamatan berkendara.

Dilihat dari bidang kajiannya, jika penelitian milik Tri Laksono A. S. melihat Efektivitas Program Safety Riding yang dibuat oleh Kepolisian Madiun, sedangkan peneliti akan meneliti tentang efektivitas implementasi program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalulintas yang dilaksanakan oleh Ditlantas Polda DIY dalam menekan jumlah kecelakaan yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta.

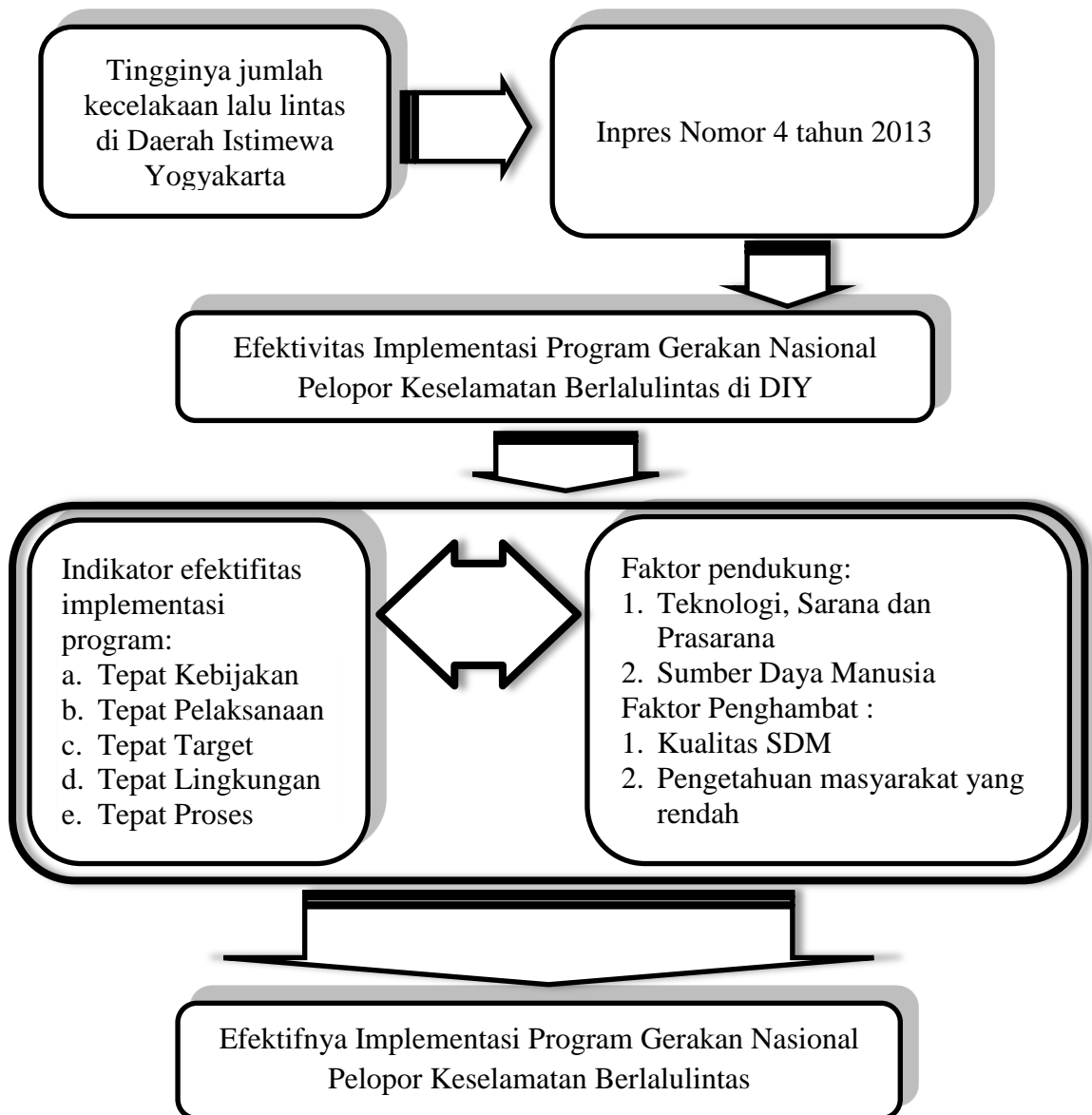
C. Kerangka Berpikir

Tingginya tingkat atau jumlah kecelakaan yang terjadi di Indonesia, khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi sorotan yang sangat perlu diperhatikan. Maka diperlukan program untuk dapat menekan hal tersebut, yaitu Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalulintas yang telah dibentuk oleh Korlantas Polri sesuai Instruksi Presiden Nomor 4 tahun 2013. Di sini efektivitas implementasi program tersebut di bawah tanggung jawab lembaga yang berwenang menangani hal tersebut, dalam hal ini adalah Ditlantas Polda DIY. Efektivitas implementasi program yang dilakukan Ditlantas Polda DIY di Daerah Istimewa Yogyakarta sangat diperlukan untuk segera dapat menangani masalah yang selama ini menimbulkan keresahan bagi pengendara kendaraan bermotor di jalan raya.

Dengan menggunakan indikator yang dikemukakan oleh Nugroho yaitu “Lima Tepat” yaitu adalah tepat kebijakan, tepat pelaksanaan, tepat target, tepat lingkungan, dan tepat proses maka efektivitas dapat diukur. Kemudian

ditambah dengan faktor-faktor pendukung dan penghambat yang dihadapi Ditlantas Polda DIY dalam menekan jumlah kecelakaan.

Sebagai tujuan akhir yaitu Ditlantas Polda DIY dapat dengan efektif menekan jumlah kecelakaan yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta dan mewujudkan rasa aman, nyaman dan tertib bagi para pengendara kendaraan bermotor di jalan raya.



Gambar 1. Kerangka Berpikir

D. Pertanyaan Penelitian

1. Apa saja program yang dilakukan Ditlantas Polda DIY dalam pelaksanaan program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalu Lintas ?
2. Bagaimana pelaksanaan program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalu Lintas yang dilakukan oleh Ditlantas Polda DIY ?
3. Siapa sajakan target dari pelaksanaan program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalu Lintas ?
4. Bagaimana interaksi dengan dinas lain terkait pelaksanaan program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalu Lintas ?
5. Bagaimana proses pelaksanaan program Gerakan Nasional Pelopor Keselamatan Berlalu Lintas di masyarakat ?